

日本民主党の農家戸別所得補償制度と 食料安全保障¹

任 耀 廷

(淡江大学国際企業研究所・アジア研究所副教授)

【要約】

世界食料需給の逼迫情勢は2000年以後顕在化してきている。地球温暖化による異常気象から生じる農産物の被害が広がり、世界穀物備蓄が戦後最低の水準に陥り、穀物輸出国が国内食料の優先供給のため輸出制限を施し、食料の純輸入国、特に低所得国の社会的・政治的な不安を引き起こした。平時に安定的な輸入と国内食料供給能力を確保し、不測時に的確な対応を可能とする総合的な食料安全保障政策が消費者の関心の的となったのみならず、改めて各国の食料・農業政策の要となった。

本論文の目的は、日本の食料安全保障の政策理念と施策を検討する研究計画の一部として、民主党新政権の食料安全保障政策を検討することである。まず民主党の新しい農業政策の目玉である戸別所得補償制度に焦点を当て、2010年度から実施された米戸別所得補償

¹ 本論文は「民主党執政後日本政治、経済與外交政策之轉變」シンポジウム（台北：国立政治大学現代日本研究センター・財団法人日本交流協会主催、2010年9月18~19日）にて発表された論文の一部を書き直したものである。

モデル対策と2011年度に実施される農家戸別所得補償制度の内容を究明する。そして農家戸別所得補償制度の展開をめぐって、その影響と問題点、農家の生産意欲や食料供給への影響、食料自給率向上の効果を分析する。

キーワード：食料・農業・農村基本法、食料安全保障、食料自給率、米戸別所得補償モデル事業、戸別所得補償制度

一 はじめに

2010年8月5日にロシア政府は当月15日から12月までに小麦等の穀物輸出を一時的に禁止することに踏み切った。その背景には、35度を超える記録的な猛暑と少雨による干ばつ被害の広がりによって、ロシア中南部とウラル地方の穀倉地帯約1,000万ヘクタールが収穫不能となったことがある。これにより、今穀物年度（2010年7月から2011年6月）の予想収穫高は昨年度より26%減の6,700トンと、2003年以来の低水準に落ち込むことが予測されたため、ロシア国内の小麦等、穀物価格の急騰を抑えることを目的として一時禁止に踏み切った。ロシアには2,000万トンの穀物在庫があり、在庫を放出すれば問題は生じないとしていたが、国内価格の急騰を受け、政府は国内対策を優先し、輸出禁止に転じた。

ロシアの穀物輸出、特に世界輸出の約一割を占めていたロシアの小麦輸出の一時禁止を受けて、米国シカゴ商品取引所の小麦先物相場は5日朝、8.3%値上がり、ストップ高まで上昇した。年初の価格と比べると、45%の上昇となり、とうもろこし、大豆等主要穀物の価格も軒並み上昇した。世界食料価格の急騰が再び世界の関心を集め、2008年世界穀物価格の暴騰を呼び起こした。

世界食料需給の逼迫情勢は2000年以後顕在化してきている。穀物輸出国と輸入国の偏在化が特に食料純輸入国の食料供給の不安を引き起こし、食料安全保障は消費者の関心の的となったみならず、改めて各国の食料・農業政策の的となった。

本論文は日本食料安全保障の政策理念と施策を検討する研究計画の一部であり、その目的は民主党新政権による日本新農政の食料安全保障政策を検討することである。まず日本の政権交代による民主党の新農政、特にその目玉政策である戸別所得補償制度に焦点を当

てる。そして農家戸別所得補償制度の展開をめぐって、その影響と問題点、特に食料自給率の向上について検討を試みる。

二 民主党の農業目玉政策―戸別所得補償制度

1 新食料・農業・農村基本計画（2010年3月）

戦後日本農政の転換点と称される食料・農業・農村基本法が1999年に制定されてから、策定された基本計画に基づく様々な施策の取り組みにより一定の成果は現れているものの、食料自給率の低迷、消費者の食に対する信頼の低下、農業所得、農業者や農地の減少、農村活力の低下等、日本の農業と農村は厳しい状況におかれている。

こうしたなかで、政権交代により、民主党は自民党政権が2005年に策定したの基本計画を大幅に変更し、2010年3月に改定版新食料・農業・農村基本計画を公表した。

民主党は食料・農業・農村政策を国家戦略の一環と位置付け、2010年3月には大幅な政策転換を図ることを目的として、「国民全体で農業・農村を支える社会」の創造を目指して、新食料・農業・農村基本計画が策定された。

まず、取り組むべき施策の基本的方針として「再生産可能な経営を確保する政策への転換」、「多様な用途・需要に対応して生産拡大と付加価値を高める取り組みを後押しする政策への転換」、「意欲ある多様な農業者を育成・確保する政策への転換」、「優良農地の確保と有効利用を実現し得る政策の確立」、「活力ある農山漁村の再生に向けた施策の総合化」、「安心を実感できる食生活の実現に向けた政策の確立」等を取り上げている。

新食料・農業・農村基本計画では、2020年度の食料供給熱量総合自給率目標を50%にまで引き上げ、また品目別自給率における目標を新たに設定し直した。一人一日当たりの総供給熱量は2020年で2,460

キロカロリーと、2015年2,480キロカロリーより少なく、蛋白質：脂質：炭水化物のPFC比は13:27:60と想定されている。

民主党は食料自給率の目標設定に意欲的である。まず、供給カロリー総合自給率は、自民党時代の基本計画－2015年までに自給率45%（将来的に50%）を実現するとした目標設定－より強気であり、2020年までに50%とする目標を設定した。品目別では、米、畜産物、乳製品の輸入開放が逆転不可能な状況であるため、自給率水準の設定は自民党時代とあまり変わらない。大豆と小麦は、創設した戸別所得補償制度との絡みで、自民党時代より大幅に引き上げ、大豆が17%（自民党6%）、小麦34%（同14%）と、1960年代の高水準を凌ぐほどの強気である。これが民主党農政の精粹または特徴である。（表1参照）

表1 日本食料自給率の推移と計画目標値（単位：%）

	1965	1975	1985	1995	2005	2008	2015年目標	2020年目標
供給熱量総合	73	54	53	43	40	41	45	50
飼料用含む穀物	62	40	31	30	28	28	—	—
主食穀物	80	69	69	65	61	60	—	—
米	95	110	107	104	95	95	96	96
小麦	28	4	14	7	14	14	14	34
大豆	11	4	5	2	5	6	6	17
野菜	100	99	95	85	79	82	88	85
果実	90	84	77	49	41	41	46	41
牛乳・乳製品	86	81	85	72	68	70	75	71
牛肉	95	81	72	39	43	44	39	45
豚肉	100	86	86	62	50	52	73	55
鶏肉	97	97	92	69	67	70	75	73
鶏卵	100	97	98	96	95	96	99	96
魚介類	100	99	93	57	51	53	69	—

(注) 2015年目標は2005年の基本計画、2020年目標は2010年の新基本計画に示されたものである。

(出典) 農林水産省「食料・農業・農村基本計画」(2005年)、http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/20050325_honbun.pdf; 農林水産省「食料・農業・農村基本計画」(2010年)、http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/kihon_keikaku_22.pdf; 農林水産省「食料自給率の推移」(2010年)、http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/santei_data.pdf。

食料安定供給の確保における施策としては、「食の安全と消費者の信頼の確保」、「国産農産物を軸とした食と農の結び付きの強化」、「食品産業の持続的な発展と新たな展開」、「総合的な食料安全保障の確立」、「輸入国としての食料安定供給の重要性を踏まえた国際交渉への対応」等がとりあげられた。

農業の持続的発展に関する施策においては、民主党農政の目玉政策である戸別所得補償制度の創設の理由として、「食料自給率の向上と多面的機能性の維持を図るためには、兼業農家や小規模農家を含む意欲ある全ての農業者が農業を継続し、経営発展に取り組める環境を整備することが必要である」との点が挙げられた。

民主党が打ち出した新しい農業経営対策は、2005年に策定された基本計画の農業従事者明確化の考えを転換して戸別所得補償制度を創設し、全ての農業者が農業を継続し、経営発展に取り組める環境を整備することとなった。また未然防止の考えに基づき、「食の安全と消費者の信頼の確保」はトレーサビリティ等食品供給行程に重点を置くこととした。バイオマス等の資源と産業を結びつけ、地域ビジネスの展開等を図る一方、集落機能の維持と地域資源・環境の保全を推進し、農山漁村活性化ビジョンを策定することとした。

国民食生活の変化や少子高齢化社会など構造的なコメ離れの中、民主党新政権の主張・マニフェストを反映して、農家に補助金を出す

戸別所得補償制度は2010年度からスタートしている。

2 米戸別所得補償モデル事業ならびに戸別所得補償制度

民主党政権はその農業政策の目玉として戸別所得補償制度を創設した。新制度は放棄耕地を有効利用し、食料自給率を高め、多面的機能性の維持を図ることに政策の重点を置き、民主党政権は、小規模農家を含め意欲ある全ての農業者が農業を継続できる環境を整え、農業の産業としての持続性を回復するために策定したと説明した。戸別所得補償制度の本格実施に向けて、まず2010年度から、戸別所得補償モデル対策が始まっている。

(1) 2010年度の米戸別所得補償モデル対策

米戸別所得補償モデル対策は、農地面積の過半を占め、農業の中心的な役割を果たしてきた水田農業を対象として水田を有効活用し、食料自給率向上の重点となる麦・大豆・米粉用米・飼料用米等の生産を拡大させるための支援（水田利活用自給力向上事業）と、麦・大豆等の生産拡大に取り組む前提として、水田農業の経営を安定させ、自給率向上に取り組む環境を作り上げていくための支援（米戸別所得補償モデル事業）を一体化して行うものである。2010年度は実施予算額として5,618億円を確保した。

まず、水田利活用自給力向上事業は水田を有効活用し、麦・大豆・米粉用米・飼料用米等の自給率向上を図るために国全体で取り組むべき作物（戦略作物）の生産を行う農業者・集落営農に対して、主食用米を生産する場合と同等の所得を確保し得る水準の交付金を直接支払いにより交付し、戦略作物の全国的な生産拡大を推進する。また、野菜や雑穀等、各地域で各々の特色を活かした作物生産が行われている実態を踏まえ、地域の実情に応じて柔軟に交付対象作物や

単価を設定できる仕組みを設け、戦略作物以外の作物生産についても支援していく。そして、これまで米の需給調整に参加してこなかった者も段階的に戦略作物の生産に取り組めるよう、米の生産数量目標の達成に関わらず、交付金を交付することとしている。

2010年度、戦略作物の交付単価は、作付面積10アール当たり、麦・大豆・飼料作物に対し3万5千円、米粉用米・飼料用米・バイオ燃料用米等に対し8万円、そば・菜種・加工用米に対し2万円とする。戦略作物以外のその他の作物については、交付対象となる作物と単価は都道府県単位で設定するが、10アール当たり1万円を基本として、作付面積に対して交付する。二毛作の交付対象となる戦略作物は、作付面積に対して10アール当たり1万5千円を交付する。(表2参照)

表2 2010年度水田利活用自給力向上事業の所得交付単価

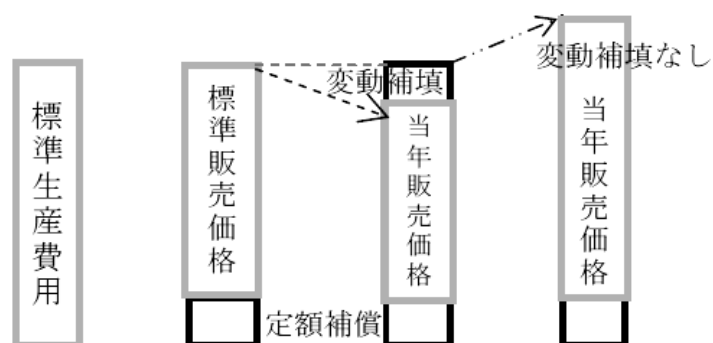
1 戦略作物の交付単価	
麦、大豆、飼料作物	3.5万円/10a
米粉用・飼料用・バイオ燃料用米、WCS用稲	8.0万円/10a
そば、菜種、加工用米	2.0万円/10a
2 二毛作助成(主食用米と戦略作物、戦略作物同士)	1.5万円/10a
3 その他の作物(都道府県で作物と単価を決定)	1.0万円/10a

(出典)農林水産省『食料・農業・農村白書(平成22年版)』(佐伯印刷、2010年)、22ページ。

民主党が新設する米戸別所得補償モデル事業は、標準的な生産費(過去7年中庸5年の平均)が標準的な販売価格(過去3年の平均)を上回る作物に補助金を出す制度である。生産費が収入を上回っているのが日本の稲作の姿であり、この赤字部分を埋めるのが狙いで

ある。価格水準の動向に関わらず、生産調整（減反）に参加した或いは前年の出荷・販売実績のあった販売農家・集落営農に対して、同事業はその赤字差額分を定額補償として10アールに対し1万5千円を主食用米の作付面積（自家消費用・贈答用等分として10アールを控除）に応じて支給する。価格下落への補てんもある。当年産の販売価格が標準的な販売価格を下回る場合、その差額分を基に「変動部分」を算定して、交付する。（図1を参照）

図1 2010年度米戸別所得補償モデル事業の仕組み



（注）標準生産費用：過去7年中庸5年の平均費用。

標準販売価格：過去3年の平均価格。

定額補償：1.5万円/10a（*主食用米の作付面積）。

変動補填：当年販売価格が標準販売価格を下回った場合、その差額分を基に変動補償分を算定、交付する。

（出所）農林水産省『食料・農業・農村白書（平成22年版）』（佐伯印刷、2010年）、22ページ。

農家生産費は過去数年間に支払った肥料、農薬、地代経費に労働費（農村雇用労賃を稲作の労働時間にかけた）の8割を加えた額、2008年に1俵（60キロ）当たり1万4千円と計算された。生産費と

農家販売価格との差は、2008年で2千円の計算となり、それに単収を掛けて面積当たり換算して10アール当たり約1万5千円を戸別所得補償の単価とした。

変動補てんは、農家生産費の1万4千円に対する実質手取り額が保証される前提で、販売価格が標準的販売価格を下回る場合、その価格差額を補償する。販売価格が標準的販売価格を上回る場合、農家の実質手取り額はその販売価格に60キロ当たり2千円を加える額となる。戸別所得補償を受ければ、農家は現在の販売価格を上回る所得が得られる²。

変動補てんは米の所得補償交付金の所得補償を補完するものである。この変動差額の部分は、当年米価が標準価格より60キロ当たり100円下がると、全国で117億円が支出される計算になる³。

また全国一律の交付金単価とするこの制度の狙いは、規模拡大やコスト削減の努力をした農家や、販売価格を高める努力を行った地域ほど、その所得は増える仕組みであると民主党政権は説明している。

(2) 2011年度の戸別所得補償制度

2011年度に本格実施される農業者戸別所得補償制度は、田と畑の作物対象別に分けて設計され、農家に交付金を与えることにしている。つまり制度の本格実施に当たって、適用対象は田から畑に拡充した。また総合自給率向上、生産調整、地域農業振興のために、水田利活用事業と米戸別所得補償モデル事業の拡充以外に、農業の持

² 山下一仁『農業ビッグバンの経済学』（日本経済新聞出版社、2010年）、247ページ。

³ 「政府戸別補償で農家支援 競争力向上は期待薄く価格への影響不透明」『日本経済新聞（Web刊）』2010年7月25日、<http://www.nikkei.com/news/category/related-article/tc/g=96959996889DE3E3E4E2EAEBEAE2E0E6E2E5E0E2E3E2869195E2E2E2>。

続的發展と多面的機能性の発揮と促進に、営農継続、農業資源の維持・管理、環境保全、中山間地域等条件不利地支援、作物品質重視、不作付地の再生利用などの支援と助成措置を新設または拡充した。

1 水田

水田では、2010年度と同様に、水田利活用事業と米戸別所得補償事業と一体化した制度を援用し、拡充した。

水田利活用事業は戦略作物に対する交付金、二毛作助成以外に、耕畜連携事業と産地資金助成を新設した。戦略作物、二毛作助成に対する交付単価は2010年度のモデル事業と同様であり、新設した耕畜連携事業に対して、交付単価は1.3万円/10aを設定した。(表3参照)

表3 2011年度水田利活用自給力向上事業の所得交付単価

1. 戦略作物の交付単価	
麦、大豆、飼料作物	3.5万円/10a
米粉用・飼料用・バイオ燃料用米、WCS用稲	8.0万円/10a
そば、菜種、加工用米	2.0万円/10a
2. 二毛作助成(主食用米と戦略作物、戦略作物同士)	1.5万円/10a
3. 耕畜連携事業	1.3万円/10a
4. 産地資金の助成	

(出典) 農林水産省「23年度概算要求資料―農業者戸別所得補償制度概算要求の骨子」
2010年8月31日、http://www.maff.go.jp/j/seisaku/kobetu_hosyo/pdf/h23_gaisan_kossi.pdf。

「産地資金」は、2010年度での激変緩和措置(260億円規模)と1.0万円/10aのその他作物の助成(204億円)を一体化して、新た

に430億円規模の資金を創設するものである。自給率の向上・地域農業の振興を図る上で重要な作物に対する支援、麦、大豆等の戦略作物の団地化、ブロックローテーションの導入への支援、集落営農に対する支援、生産性向上に向けた技術導入に対する支援等の使途に応じて、都道府県の判断で畑地も対象に出来るよう資金が分配される。

米戸別所得補償制度は2010年度米戸別所得補償モデル事業と同じく、引き続き定額部分と価格変動補てん交付金の2つ部分に分けられる。生産調整（減反）に参加した或いは前年の出荷・販売実績のあった販売農家・集落営農に対して、定額部分の所得補償は、10アールに対し1万5千円を主食用米の作付面積（自家消費用・贈答用等として10アールを控除）に応じて支給する。米価変動補てん交付金は、当年産販売価格が標準的な販売価格を下回った場合に、その差額を基に10アール当たり単価で補てんする。標準的な販売価格は全国平均の相対取引価格の過去5年、2006年産から2010年産の中、最高と最低を除いた3年平均から流通経費を除いたものである。

II 畑

畑では、新たに創設された畑作物の所得補償交付金は数量払と面積払を併用した仕組みであり、結果的に、数量払と面積払のいずれか高い額が支払われることになる。交付金の支払い方は、面積払を先に支払い、その後、対象作物の販売数量が明らかになった段階で数量払の額を確定し、追加にて支払う仕組みとする。数量払の交付単価については、自給率向上に向けて生産拡大を図る必要があることから、全算入生産費をベースに標準的な生産をし、標準的な販売価格との差額分を60キログラム（又は1トン）当たりの単価で設定する。

所得補償の基準（ベース）は標準的な生産に要する費用（全国平均）と販売価格（全国平均）との差額分を基本として算定する。自給率向上のために畑作物の生産拡大を図る必要があることから、生産に要する費用は、全算入生産費（直近3年平均）を使用する。全算入生産費のなかには、経営費・自己資本利子・自作地地代以外に、家族労働費の10割を含めたものを基準とする。販売価格は、作柄や需給状況による年ごとの変動を平準化するため、過去5年中庸3年平均の販売価格を使用する。それによって算出された交付単価は現行の経営所得安定対策より、小麦・大豆が高く、てん菜、でん粉原料用馬鈴薯が低く設定されている。（表4参照）

表4 畑作物の戸別所得補償交付単価

	戸別所得補償				(参考)現在の経営所得安定対策における平均的な単価			
	数量単価		(参考)面積換算		数量換算		面積換算	
小麦	6,360	円/60kg	43,700	円/10a	6,250	円/60kg	40,400	円/10a
大豆	11,430	円/60kg	38,700	円/10a	8,540	円/60kg	28,900	円/10a
てん菜	6,410	円/t	40,300	円/10a	7,170	円/t	41,300	円/10a
でん粉原料用馬鈴薯	11,600	円/t	51,500	円/10a	12,160	円/t	52,900	円/10a

(出典)農林水産省「23年度概算要求資料－農業者戸別所得補償制度概算要求の骨子」
2010年8月31日、http://www.maff.go.jp/j/seisaku/kobetu_hosyo/pdf/h23_gaisan_kossi.pdf。

III 営農継続支払

そして新たに営農継続支払を創設する。

収入の大幅な減少があった場合でも、田と畑の農地を農地として保全し、営農を継続するために必要な最低限の経費が賄える水準を「営農継続支払」として面積払の交付単価は10a当たりの単価で設定する。営農継続支払単価は小麦、大豆、てん菜とでん粉原料用馬

鈴薯の4作物共通で、2.0万円/10アールを交付する。営農継続支払は、現在の経営所得安定対策のような過去実績ではなく、当年産の作付面積に対して支払うこととする。そして、生産数量に関係なく支払うため、捨てづくりを行う交付対象者への交付を防ぐ措置として、交付対象者について、共済加入者または、集団で麦、大豆等の生産に取り組む農業者（ブロックローテーション・集落営農）とし、これ以外の者に対しては、生産数量に応じた数量払のみを行う。

この他に、中山間地域等直接支払、農地・水保全管理支払、環境保全型農業支払、品質などの加算措置による交付金がある。

IV 中山間地域等直接支払

中山間地域等の条件不利地については、中山間地域等直接支払の対象となる。中山間地域等直接支払制度は、基本的に維持されるが、条件不利地域において戸別所得補償制度を補完する制度として適切なものとなるよう拡充した。中山間地域等（8法地域）農用地面積は約200万ha、急傾斜と緩傾斜等の面積は約80万ha、平地は約120万haがある。都道府県が策定した傾斜地と同等の条件不利基準に該当する地域を対象に、離島等の平地についても傾斜地と同等の扱いが適用できるようにする。交付金の使途に制限はなく、協定参加者の合意で決定可能であるが、集落で行う共同活動については、農地・水保全管理支払で行うことを基本とし、交付金の2分の1以上は個人に支払うことを原則とする。

所得補償制度によって拡充された特点是離島等の平地への適用、単価の引き上げ、国費負担率の引き上げ（特認農用地の国費負担率を1/3から1/2に引き上げ）、個人支払の改善（すべての対象農業者に適用）などである。単価の引き上げは緩傾斜単価に限定されていた特認農用地について、条件不利性により急傾斜単価に、田は8,000

円から 21,000 円へ、畑は 3,500 円から 11,500 円へと引き上げた。(表 5 参照)

表 5 中山間地域等（8 法地域）直接支払

	田			畑（草地等含む）		
	急傾斜	21,000	円/10a	19.9 万 ha	11,500	円/10a
緩傾斜等	8,000	円/10a	16.7 万 ha	3,500	円/10a	35.0 万 ha
平地	53.1 万 ha			71.1 万 ha		

（出典）農林水産省「23 年度概算要求資料－農業者戸別所得補償制度概算要求の骨子」
2010 年 8 月 31 日、http://www.maff.go.jp/j/seisaku/kobetu_hosyo/pdf/h23_gaisan_kossi.pdf。

V 農地・水保全管理支払

農地・水保全管理支払を新設する。

これまでの農地・農業用水等の資源の日常の保全管理活動に加え、集落が行う農地周りの水路・農道等の補修・更新などの活動に対して新たに支援することにより、長寿命化対策の強化を図る等の見直しを行う。環境保全型農業に対する支援を切り離して、集落共同での資源保全の取組に特化し、名称を「農地・水保全管理支払」に変更する。

これまでの農地・農業用水等の資源の日常の保全管理活動に加え、集落の手による農地周りの水路・農道等の長寿命化メニュー（補修・更新）を追加、寿命化対策を実施する集落については、単価をアップする。現行の「農地・水・保全向上対策」に長寿命化対策を付け加え、支払いは従って寿命化対策支援を追加して、田は府県で 8,800 円、北海道で 6,800 円、畑は府県で 4,800 円、北海道で 1,800 円となる。（表 6 を参照）

表6 農地・水保全管理支払

	現行農地・水・環境保全向上対策の支援単価		長寿命化対策の支援単価	
	府県	北海道	府県	北海道
田	4,400 円/10a	3,400 円/10a	4,400 円/10a	3,400 円/10a
畑	2,800 円/10a	1,200 円/10a	2,000 円/10a	600 円/10a
草地	400 円/10a	200 円/10a	400 円/10a	400 円/10a

(出典) 農林水産省「23年度概算要求資料―農業者戸別所得補償制度概算要求の骨子」
2010年8月31日、http://www.maff.go.jp/j/seisaku/kobetu_hosyo/pdf/h23_gaisan_kossi.pdf。

VI 環境保全型農業直接支払

環境保全型農業直接支払を新設する。

それは地球温暖化防止等に効果の高い営農活動に取り組む農業者等に対して直接支援を行うための「環境保全型農業支払」を創設し、集落共同で農地・農業用水等の保全管理を実施しているかどうかにかかわらず、化学肥料・農薬を原則5割以上低減する農業者等が、より環境保全効果の高い取組を行った場合に直接支援を行う。

地球温暖化防止等に効果の高い営農活動の実施に係る追加的なコストを基に国地方の負担割合を1:1として国の支援単価を設定する。2011年度に国の支援単価は4,000円/10アールと設定したため、従って農家には合計8,000円/10アールが交付されることとなる。

VII 品質などの加算措置による交付金

加算措置は品質加算、再生利用加算、集落営農の法人化加算、緑肥輪作加算、その他などがある。

麦・大豆等の畑作物については、地域間・農業者間の品質の格差が大きい一方で、輸入品との競合から販売価格が低く抑えられ、市場評価だけでは品質向上のインセンティブが働かない。このために、

品質加算が創設され、畑作物については、数量払の交付単価において、品質に応じて単価の増減を行うこととしている。小麦は被害粒の割合や粒揃いの違いで等級、蛋白質の含有率等の違いでランクを区分し、大豆は被害粒の割合や粒揃いの違いで等級、一般と特定加工の用途別に要される原形の違いで区分し、てん菜は糖度の高低で区分し、でん粉馬鈴薯はでん粉含有量の高低で区分して品質単価を加算する。

再生利用加算は、地域の不作付地等の解消計画に従って、不作付地等に自給率向上効果の高い麦、大豆、そば及びなたねを作付けた場合に、営農地の条件に応じて一定額（1～3万円／10アール）を5年間加算する。

集落営農の法人化加算は、集落営農が地域農業の中核的役割を果たすためには、その経営基盤を強化し、6次産業化の主体になることが重要であることから、集落営農が法人化する際の事務費等として、2千円／10アールを1年限りで加算する。

緑肥輪作加算は、豆類が栽培できず3年輪作しかできない地域等に対して、輪作作物の間に1年休んで地力の維持・向上につながる作物を栽培し、畑にすき込む場合（休閒緑肥）に、1.0万円／10アールを支払う。

三 戸別農家所得補償制度の評価と問題

1 戸別農家所得補償制度の所得効果

2011年度戸別農家所得補償制度の本格実施の影響による品目別所得の試算は以下の通りである。まず、10アール当たり戸別所得補償交付金の大小順は飼料用米（わら利用耕畜連携助成）93千円、米粉用米80千円、飼料用米80千円、小麦（田）79千円、大豆（田）74千円、加工用米20千円、主食用米（需給調整参加）15千円である（表

7 参照)。

表 7 米と転作作物における所得試算比較 (2011 年度戸別農家所得補償制度の本格実施のイメージ) (単位:千円/10 アール(a))

	販売収入	販売収入 (流通経費除く)	戸別 所得 補償 交付 金	うち		収入 合計	経営 費 (副 産物 価格 差引)	所得
				畑 作物	水田 活用			
		①	②			③=①+②	④	③-④
小麦 (田)		12	79	44	35	91	45	46
大豆 (田)		21	74	39	35	95	42	53
米粉用米	42	25	80	—	80	105	62	43
飼料用米	20	9	80	—	80	89	62	28
飼料用米 (わら利用耕畜 連携助成含む)	20	9	93	—	93	102	62	41
加工用米		65	20	—	20	85	62	23
主食 用米	需給調整参加	106	15	—	—	121	80	41
	需給調整非参加	106	—	—	—	106	80	26

(出典) 農林水産省「23 年度概算要求資料—農業者戸別所得補償制度概算要求の骨子」
2010 年 8 月 31 日、http://www.maff.go.jp/j/seisaku/kobetu_hosyo/pdf/h23_gaisan_kossi.pdf。

販売収入 (流通経費除く) に戸別所得補償交付金を足した総収入に経営費 (副産物収入除く) を引いたものは面積当たり所得である。2011 年の戸別所得補償制度の実施により、10 アール当たりの品目別所得は試算によると大小順に大豆 (田) 53 千円、小麦 (田) 46 千円、米粉用米 43 千円、主食用米 (需給調整参加) 41 千円、飼料用米 (わら利用耕畜連携助成) 41 千円、飼料用米 28 千円、主食用米 (需給調整不参加) 28 千円、加工用米 23 千円となる。

この結果は日本政府の政策方向つまり食料総合自給率向上、米需

給調整と地域農業振興のために、大豆、小麦、米粉用米、飼料用米（わら利用耕畜連携助成）等非主食用米穀物の増産そして主食用米の減反の生産調整に誘導する形跡を表すものである。

2 経営の自由と労働費の確保

2010年度よりコメから始める米戸別所得補償モデル事業は減反に協力した農家が対象となっている。但し、転作して麦や飼料米などを作る際には、市町村から割り振られた面積まで減反しなくても補助金が出る。また今までに生産調整の罰則、つまり減反に協力しなければ国が支援する農家として認定せず、低利融資を受けられないとした措置もとりやめ、用水路などの整備で減反目標が達成されていない地域を後回しにする方針も改められた⁴。つまり、戸別所得補償制度では国が行う生産調整に参加するか、しないかを選択できる。参加しなくても、生産者への支援で国が差をつけるようなペナルティーはなくなった。生源寺真一教授は、「経営の自由度が増したといえる」、「参加・不参加に伴う地域内の対立が解消される方向となったこと」を評価した⁵。

また、米戸別所得補償制度の生産費計算は全算入生産費から自己資本利子と自作地地代を除外し、家族労働費部分の8割を含めたものを基準とする。付加価値のうち労働費の8割を確保することがこの政策の最大の特徴であり、その意味での所得補償なのである。こ

⁴ 赤松広隆民主党元農相は減反が本格的に始まった1970年までさかのぼり「40年ぶりの大転換」と自賛する。赤松農林水産大臣談話「農業の立て直しと食と地域の再生に向けて」2009年12月22日、http://www.maff.go.jp/j/seisaku/kobetu_hosyo/pdf/danwa.pdf。

⁵ 「専門家の見方 戸別補償で経営の自由増す 生源寺真一・東京大学教授」『日本経済新聞（Web刊）』2010年7月25日、<http://www.nikkei.com/news/category/related-article/tc/g=96959996889DE3E3E4E2EBE3E1E2E0E6E2E5E0E2E3E2869195E2E2E2>。

の家族労働費 8割補填は失業保険等を参考にしたと言われている⁶。そして2011年度の戸別所得補償制度には、新たに設けられる畑作物所得補償の生産費計算は、その全算入生産費のなかに、経営費・自己資本利子・自作地地代以外に、家族労働費の10割を含めたものを基準とする。農家家族労働費の確保がこの制度の特徴である。

3 所得補償制度の影響と問題

米余りの中でスタートした戸別所得補償制度は、果たして食料自給率の向上そして農家の生産意欲や食料農産物の需給にどのようなインパクトを与えるのか。

(1) 食料自給率の向上になるか

民主党政権は2010年3月に閣議決定した今後10年の農業政策のあり方を示す「食料・農業・農村基本計画」で、食料自給率（カロリーベース、2008年は41%）を20年度には50%に引き上げる目標を設定した。戸別所得補償制度の導入などで、全国に約20万ヘクタールある不作付け田（調整水田）の解消や二毛作の奨励等の「かつてない大胆な水田農業へのテコ入れ」を通じて、自給率を向上させると赤松広隆前農相はその理由を説明した。

農水省の試算では食料自給率を1%引き上げるのに、大豆なら26万トン（面積で15万ヘクタール）、主食用米の過剰作付けを吸収する狙いで奨励する米粉用米でも34万トン（同5万ヘクタール）の増産が必要とされる。

戸別所得補償制度は、麦や大豆には10アール当たり3万5千円、輸入小麦の代替品になる米粉やトウモロコシ代替品としての飼料米

⁶ 本間正義『現代日本農業の政策過程』（慶応義塾大学出版会、2010）、193~194ページ。

には同8万円の補助金を出す制度である。従って、食料自給率を1%引き上げるには、大豆への転作に525億円規模の転作財源が必要となり、水田で最も作りやすいと農水省が奨励する米粉用米の栽培を増やすには400億円規模の転作財源が必要となる計算である。

そして、飼料米へ転作することで自給率を1%上げるには、飼料米のカロリーは主食用米の約10分の1しかないため、カロリーベースの換算で主食米作付面積の7倍、48万ヘクタールが必要となり、3,840億円規模の転作財源が要される。

2010年3月に民主党政権の新たな食料・農業・農村基本計画が掲げた2020年自給率50%の目標を達成するには、必要とされる財政負担は、総額約1兆円になると試算される。(表8参照)所要額は2010年度現行米農家戸別所得補償モデル対策、経営所得安定対策の対策内容を前提に食料自給率向上への寄与度の高い土地利用型作物で試算したものである。

しかし、40%しかない自給率の現行水準に於いて、2011年度戸別所得補償制度を本格的に実施することだけで、所要予算額はすでに1兆円の規模に達している。

転作財源の視点から、所得補償制度を通じて、麦や大豆の完全自給を追求することは不可能なことである⁷。米粉用米や飼料米の栽培を増やして自給率を向上させるにも、財源不足の壁にぶち当たり、合理性を欠いている。所得補償モデル事業による水田転作促進後の食料自給率向上の道筋並びに効果は明確なものではない。

⁷ 民主党はマニフェストに主要穀物等の完全自給を目指すと掲げている。

表8 日本食料自給率50%が達成された場合の財政負担試算

	生産量 (万トン)	面積 (万ヘクタール)	所要額 (億円)	(参考)
主食用米・ 加工用米	855	158	3,650	2010年度概算決定額等
新規需要米 (米粉用米、 飼料用米)	120	16	1,300	1.水田利活用自給力向上事 業 2167 億円 2.米戸別所得補償モデル事 業 3371 億円
小麦	180	40	2,100	3.水田・畑作経営所得安定 対策 2330 億円
大豆	60	30	1,600	4.さとうきび等経営安定対 策(注3) 312 億円
その他	—	—	1,700	
合計	—	—	10,350	8,180 億円 8,180 億円

- (注) 1. 食料自給率向上への寄与度の高い土地利用型作物で試算した所要額は、戸別所得補償モデル対策、経営所得安定対策の現行対策の内容を前提に試算しており、今後本格実施に向け検討を行う戸別所得補償の内容等によって額が変動するものである。また、戸別所得補償制度の対象品目を予断するものではない。
2. その他は、大麦・はだか麦、甘味資源作物・でん粉原料作物、そば、なたね、飼料作物である。
3. 2010年産のさとうきび及びでん粉原料用かんしょに係る生産者交付金の所要見込み額である。

(出典) 農林水産省「食料自給率50%が達成された場合の財政負担試算」(2010年)、
http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/zaisei_hutan.pdf。

一方、消費者の立場から見ると、多くの財政・社会コストを掛けて穀物の完全自給を求めることは最も重要な政策目標ではない。また、自給率の向上には、国産の問題だけでなく、パン・パスタ・うどんに使われる小麦つまり食生活に適した穀物品種等の質的な問題のほう消費者にとってより重要な問題であるといえる。

(2) 所得補償による巨額な財政負担

主食用米は余っているのに、なぜ補助金で支えるのか。農水省は、

稲作の赤字が目立っているとした上で「担い手は高齢化しており、5～10 年後に急速に減る。その時に対策を講じても間に合わない」と説明する。戸別所得補償制度は、農業を続けてもらう安全網的な政策属性であることが分かる。

戸別所得補償関連に投入する 2010 年度総額 5,618 億円の予算は、うち 6 割がコメ農家の赤字を補てんする所得補償財源、残る 4 割が食料自給率を向上させるため、水田で主食用米以外の作物を栽培する転作を補助する財源である。年間 2,000 億円前後であった水田農業向け補助金は 2 倍以上に膨らみ、そのほとんどが米農家の赤字補てんに費やされた。

しかし、巨額な財政負担がかかる所得補償は持続可能な政策となるかどうかは疑わしいと言わざるを得ない。

2010 年度米農家に支払う補助金は 2009 年度当初予算の 2 倍以上、5,618 億円に急激に膨らみ、2011 年度の制度の本格実施には、対象を小麦などにも拡大されるに伴い、2011（平成 23）年度農林水産予算概算要求によると、戸別所得補償制度関連予算は 1 兆円以上の規模が必要になるとの試算である。

表 9 に示されている農林水産予算概算要求によると、2011 年度農業者戸別所得補償制度の予算だけで 7,959 億円、中山間地域等直接支払い交付金などを含めると、9,159 億円、そして戸別所得補償制度の本格実施に導入円滑化の特別対策などを含めると、10,205 億円の予算が要求される。

また、農家の生産意欲を高めるために、生産調整に関する罰則を廃止するが、一方、農家をますます補助金頼みにさせるとの懸念もある。

表9 2011(平成23)年度農林水産予算概算要求の重点事項 (億円)

	所要額	
農林水産予算概算要求総額	24,875	24,517*
1. 戸別所得補償制度の本格実施	10,205	
1-1 農業者戸別所得補償制度交付金	9,160	
① 農業者戸別所得補償制度	7,959	
米及び畑作物の所得補償交付金		4,209
水田活用の所得補償交付金		2,233
米価変動補てん交付金(24年度予算計上)		1,391
推進事業等		116
② 中山間地域等直接支払交付金	270	
③ 農地・水保全管理支払交付金	286	
④ 環境保全型農業直接支援対策	48	
⑤ 甘味資源作物・国内産糖交付金等	597	
1-2 その他の戸別所得補償制度の導入円滑化のための特別対策	1,045	
① 戦略作物生産拡大関連基盤緊急整備事業		220
② 戦略作物生産拡大関連施設緊急整備事業		128
③ 鳥獣被害緊急対策事業		100
④ 甘味資源作物に係る戸別所得補償制度移行緊急対策		223
⑤ 戸別所得補償実施円滑化基盤整備		374
2. 農業生産基盤等の整備	2,574	
3. 生産対策の充実・強化	2,257	
4. 農山漁村の6次産業化対策	327	
5. 食の安全・消費者の信頼確保対策	37	
6. 技術開発	21	
7. 森林・林業対策	673	
8. 水産対策	712	

(注) *2010年予算総額。

(出典) 農林水産省「平成23年度農林水産予算概算要求の概要」(2010年)、
<http://www.maff.go.jp/j/press/kanbo/yosan/pdf/100831-01.pdf>。

2010年民主党・山田正彦前農水相は参院予算委員会で戸別所得補償の差額補てんの財源に関する主なやりとりにて「2009年度産は在庫量が多くなっているが、2010年度産は生産数量目標に参加している農家が昨年に比べてかなり多く、(財源の)心配ない」、「財務相予

算内で対応可能」と答弁した⁸。

民主党の戸別所得補償政策は減反参加した農家に対して、自民党の減反補助金（米作収益と麦、大豆への転作収益との差額に相当）に加えて、米作面積に応じて戸別所得補償費が支払われる。戸別所得補償制度の減反に参加すると、稲作農家は、自民党時代より所得が増えることとなる。農家はこれから安心して米作りができるようになるが、そのために交付金が膨らみ、その財政負担は心配の種となるのである。

民主党のマニフェストに掲げた本来の政策の狙いはこれまでの米の減反政策を廃止し、直接所得補償政策に移行することである⁹。しかし、民主党は2008年6月に次の内閣で米価安定と食料自給率向上の基本条件として、米の需給調整を確実に実施する必要性を明確に述べた。それは、減反を廃止して米価を下げると補償単価が大きくなり、戸別所得補償総額による財政負担が巨額になることを避けるためである。食料自給率の向上を目指すため、米以外の作物の生産目標は一定数量以上の生産が条件となるが、米は生産過剰により、形を変えた生産調整が維持されることとなった。

減反は米生産カルテルによる価格支持の政策である。民主党の戸別所得補償政策は価格支持政策を維持・強化したまま、財政支出を加えるものである。消費減退で米価が低下し続ける現実のなか、米戸別所得補償単価は上昇し、財政負担は増加し続ける可能性が大きい。

⁸ 「戸別所得補償の差額補てんの財源は 財務相予算内で対応可能」『日本経済新聞（Web刊）』2010年8月5日、<http://www.nikkei.com/news/category/related-article/tc/g=96959996889DE3E0E0E1E0EBE4E2E2E6E2EAE0E2E3E29FE3E2E6E2E2>。

⁹ 山下一仁、前掲書、245~247ページ。

(3) 変形する米の生産調整

2010年から始まった米農家戸別所得補償モデル事業への申請受付がその6月末で終わり、農水省が締め切った時点での制度への生産者の加入数は132万件であると公表した。2009年の米生産調整（減反）の推定参加数である118万件を超えたため、主食用米の減産が進み需給は引き締まることとなると推測される。

ちなみに、2010年産の主食用米の需要（813万トン）を満たすには237万ヘクタール（2008年）の水田のうち154万ヘクタールの生産で足りる。従って、米の生産調整は行わなければならない。米戸別所得補償モデル事業の実施を機に、政府が策案した米の生産調整メカニズムに参加する農業者が増加し、全面協力する地域や農家もある。

かかる生産調整に参加する農家の意欲を引き起こした主な原因は、戸別所得補償制度は農家を長年縛ってきた生産調整（減反）のルールを変えたことである。つまり、主食用米の減反は続けるが、減反に協力しない農家に対し、補助金を出さないとといった従来の罰則規定をなくした。しかも、主食用米の過剰作付けを少しでも減らすために、所得補償は減反目標を達成できない農家でも転作のための補助金利用を認めている。

簡単に言えば、減反した農地で米は作れなかった自民党政権時代の減反政策と異なり、転作で主食用米以外の作物を作れば、補助金がもらえる。米を思い切り作っていい政策であるため、減反に反対し続けてきた農民や農業経営者は一転して生産調整に参加した。

また、モデル事業の補助金は非主食用米等穀物類に手厚いことから、生産調整における主食用米減反の転作は米粉用・飼料用米、加工用米の増産にまわされる可能性が大きい。

めん等の加工に利用できる米粉用米は戸別所得補償制度で作付面

積 10 アール当たり 8 万円を交付する誘因に応じて、減反に反対し続けてきた秋田県「大潟村あきたこまち生産者協会」の涌井徹社長は、米粉米を増産してめんなどに加工する新ビジネスで発展する道を探ることで、一転して生産調整に参加した。

加工用米は、主食用米と同じ品種で、せんべいやみそのほか清酒や焼酎などの加工用途に使われ、戸別所得補償制度で作付面積 10 アールに対して 2 万円を補助する。一方、2009 年 4 月に米トレーサビリティ法の成立により、2011 年 7 月から米を使う加工業界は原料米の産地を袋に記載するよう義務付けられる。国産の加工用米の需要が高まってきており、主食用米の市場が縮小する中で、加工用米のビジネスが注目を集めている。

他方、大豆農家は、10 アールあたり 3 万 5 千円の大豆補助金が自民党時代の 5 万円より減少したことに、主食用米生産の 1 万 5 千円定額補償と価格下落への補てんを見比べた結果、米転作にシフトする動きが見られる。全国 2 位の大豆生産県である佐賀県の 2010 年大豆耕作面積は前年比 1 割減り、その分米の生産が増えていると報道されている。

米戸別所得補償モデル事業実施後の生産調整は米余りをもたらす過剰作付け解消にまでは至らないようである。調整面積が明らかになっていないため、価格への影響も不明確である。米の需要が減り、価格の低下が進む中で、これまでに減反で需給調整を進め、農家の大規模化で効率をあげるとしながらも、結果として耕作放棄地は増え、農業収入の減少が続いた。農家を直接補償する制度は減反や農道整備に比べると、確実に現金が入るメリットがある。農家の収入に直接結びつく戸別所得補償制度の影響は生産の調整方向に及び、その影響力は深刻且つ強大になりそうである。(日本経済新聞 Web 刊 2010 年 5 月 3 日の報道では、取材班が全国 45 人のコメ農家に聞

いたところ、38人が所得補償を受け取ると答えている。)

(4) 農業の生産性向上につながらない

戸別所得補償制度は、日本農業の競争力を向上させる構造改革を促す効果は低いとの見方が多い。

同制度の最大の問題は保護する農家の選別を避けた点にある。2010年度戸別所得補償モデル事業の対象は、規模は問わず、兼業農家も含む180万戸の米農家である。

つまり、戸別所得補償政策は食料自給率の向上を実現するための農地集積や大規模化による農業構造改革の考えを持っていない。

米価が下がっても、小規模零細兼業農家は戸別所得補償制度の加入によって、生産費に見合う収入が確保されるため営農を続ける。従って、農地は流動化せず、規模拡大による経営競争力の向上は出来ない。

特に水田農業において小規模零細農家の存続によって、耕作地が1ヘクタール未満の小規模農家が7割を占める農業構造はますます硬直化してしまうこととなる。農業構造改革なくして関税引き下げに踏み切れば、戸別所得補償政策の財政支出が膨らむばかりである¹⁰。

また全国一律の交付金単価は規模拡大やコスト削減を努めた農家や、販売価格を高める努力を行った地域ほど、所得は増える仕組みであると農水省が解説した。しかし、全国一律に同額の米補償単価では、生産費が全国平均より低い北海道や東北地方等では差額補てん以上の収入が確保され、一方、生産費の高い四国や中国地方では所得補償をもってしても生産費を賄うことが出来なくなる¹¹。地域間

¹⁰ 本間正義、前掲書、195~196ページ。

¹¹ 同上、360ページ。

の生産性または生産費の格差は、努力によって克服できるものもあれば、出来ないものもある。販売価格または付加価値を高めるには、競争メカニズムを生かした市場環境にしか原動力が生まれてこない。一律保護の土壌では競争に太刀打ちできる農家、農業経営者が育たない。

競争メカニズムを生かさないうで、所得補償の名義で幅広く保護し続けることは農家を補助金漬けにするだけで、市場開放や減反廃止等の自由化による内外圧に耐えられる農家の育成が出来ない。

生源寺真一東京大学教授は「農政が時の政権の事情で頻繁に変わり、政策そのものが農業発展のリスクになる事態は避けなければならない。農業を存続させていく上で、担い手をどう育てるか真剣に考えるべきだ」と述べている¹²。

(5) 農地流動性の低下

所得補償が広がれば、土地を貸す農家が減り、農地流動性が低下するかもしれない。周囲の農家から耕作放棄地や小規模農地を借り、耕作面積を徐々に拡大しながら大規模化を進めて効率を高めてきた農家や農業経営者は米農家戸別所得補償モデル事業の実施につられて、借用農地の地主から借地返還の要求に迫られている。

岩手県北上市で米や大豆、野菜の栽培を手がける照井耕一西部開発農産社長（65）は、2009年11月以降、借りている農地の地主から「自分で飼料米を栽培することにした」、貸していた土地を返してほしいと相次いで告げられた。約600人の地主のうち12人が2010年3月までに土地返還を要求してきたという¹³。

¹² 注5、前掲資料。

¹³ 「戸別補償の憂うつ政策転換に揺れる(1)」『日本経済新聞(Web刊)』2010年5

(6) 集落営農組合の解散

「戸別所得補償制度の実施により、組合が果たすべき役割はなくなった」ということで、集落営農組合が相次いで解散した。米生産の秋田県大仙市では、2009年末から集落営農組合の解散が相次いだ。

自民党政権下で所得を安定させるための補助金を受けるには、一定以上の農地を耕作することなどが条件であった。小規模な農家が多いため、農地集積または農機具の共同使用や農薬や肥料の共同購入などを目的に作った組織が集落営農である。戸別所得補償制度では小規模農家も直接補助金を受け取ることが出来、集落営農を通す必要がなくなった。

(7) WTO 農業協定との政策的整合性

米戸別所得補償モデル事業では、まず定額補償部分は、生産調整を条件にした直接支払いであるが、標準的な生産に要する費用が保証価格として機能する。そして変動補てん部分は、保証価格と市場価格（当年産の販売価格）の差額が補てんされる。従って、固定部分を含む戸別所得補償の全てが黄色政策（Amber box）となる。

つまり、戸別所得補償制度は不足払い制度であり、WTO が削減を求める価格支持政策の復活に他ならない。その支払額は WTO 協定上、削減対象であるだけでなく、支払い総額の上限が設けられている。つまり、WTO 農業交渉で想定される日本の国内支持額の上限は 1.3 兆円程度であり、所得補償制度が米以外の品目に拡大されるならば、この上限にすぐに達することとなる¹⁴。

月 3 日、<http://www.nikkei.com/news/category/related-article/tc/g=96958A9C93819FE0E0EAE2E2E68DE0EAE2E6E0E2E3E2819A93E2E2E2>。

¹⁴ 本間正義、前掲書、361~362 ページ。

所得補償制度はWTO農業協定からみると、価格支持政策に帰属される可能性が大きい。世界の農業政策の流れに逆行するような政策を執り行うことは、必ずWTO農業協定の制約を受けることとなる。それを避けるために、米所得補償事業の定額補償と価格変動の補てんの設計については、WTO農業協定の国内支持政策規定との乖離の調整を検討し直す必要がある。

四 むすび

民主党は戸別所得補償制度を米生産調整等日本農業政策の大転換と標榜している。自民党時代では生産調整に参加した農家しか米減反による麦、大豆転作補助などの支援を受けられなかった。また米の生産調整の仕組みが変更されると、それに従って麦、大豆等の生産量も変動するので、実需者の安定供給が阻害され、自給率の向上に繋がりにくいという問題があった。そして米生産調整に参加した農家の努力で米価が維持されることにより、参加しなかった農家がヤミ米流通でより多くのメリットを受け取るとの弊害、不平も生じていた。民主党の戸別所得補償制度はこうした問題の解消をその参加条件の設計に取り組んだ。

しかし、戸別所得補償制度の制度自体については、「自給率の向上を求めるのになぜ麦・大豆モデル事業を行わないか」、「米余りのなか、なぜ米農家に所得補償をするのか」、「なぜ無差別に、サラリーマン農家にまで所得補償をするのか」といった疑問に対して、「自給率向上の要は、水田農業の担い手の経営安定を通じて水田の転作物の増産を図る」、「米の定額助成により、担い手の経営安定を図り、将来の構造改革につなげていく」、「農業経営の担い手が一気に出現するのは難しいが、サラリーマン農家を後押しして、担い手を育成していくのが現実的」などの説明が提出されたが、本格的な所得直

接支払い制度への転換ではなく、単なる政治的な選挙対策である懸念が払拭されないままである。

2011年度の戸別所得補償制度は環境保全・資源保全等外部経済性の働きに配慮して助成を拡充するが、補助金頼みの農家が持続的に発展し、そして国内食料供給力の確保を可能とする農業の担い手になれるとは考えられない。また、米所得補償事業の定額補償と変動補てんの策定については、WTO農業協定の国内支持政策規定との乖離を調整することが緊急な検討課題となっている。

(寄稿：2010年12月13日、採用：2011年4月24日)

日本民主黨的農家戶別所得補償制度與糧食安全保障

任 耀 廷

(淡江大學國際企業研究所·亞洲研究所副教授)

【摘要】

邁入 21 世紀後世界糧食的供需明顯呈現緊迫的狀態。地球暖化、氣候異常減損農產的收成，世界穀物安全庫存下降至戰後的低水準，穀物主要出口國在優先考量國內安定供給前提下又相繼限制穀物出口，此進而引發特別是低所得糧食進口國家的社會紛亂與政治動盪。在國民對糧食的安全保障表達強烈關心下，各國政府紛紛將平時確保安定進口及國內糧食供給能力，緊急時也能妥適對應的整合性糧食安全政策再次列為其農業、糧食政策的首要目標。

作為日本糧食安全保障政策理念與施策研究的一部分，本文的目的是探討日本民主黨新政權的糧食安全保障政策。首先檢討日本民主黨新農政的核心—2010 年施行的米戶別所得補償模式對策及 2011 年開始實施的農家戶別所得補償制度。接著檢討此新制度的實施所造成的影響及問題點，對農家生產意願及糧食供給的影響，對提升糧食自給率的效果等。

關鍵字：糧食・農業・農村基本法、糧食安全保障、糧食自給率、米戶別所得補償模式事業、戶別所得補償制度

Income Compensation System for Farming Households Introduced by the Democratic Party and Food Security of Japan

Eau-tin Jen

Associate Professor of Graduate Institute of International Business and
Graduate Institute of Asian Studies at TamKang University

[Abstract]

The global food supply-demand balance has been very tight since 2000. Climate change due to global warming has brought extensive damage to crop harvests. The world grain safety stock has reached the lowest ever level since WWII. Major grain exporters have given priorities to their own domestic markets and chosen to limit grain exports. The limitation has de-stabilized social and political situations in low-income nations. It has become pivotal for consumers and also legislators to pursue a consistent and effective policy which under normal circumstances, ensures stable food import and secures domestic food supply capacity, and in emergencies, responds appropriately.

I analyze a new food security policy introduced by the new government led by the Democratic Party of Japan. First, I explain the contents of model projects of *Income Compensation for Rice Farmers* adopted in 2010 and *Income Compensation System for Farming Households* implemented in 2011, especially focusing on the latter system which is a new and main agricultural policy introduced by DP. Second, I analyze the effects and problems of the program in practice, pointing out effects on farmers' willingness to produce and food supply and effectiveness of efforts to improve the food self-sufficiency ratio in Japan.

Keywords: The Basic Law on food, agriculture, Rural Areas, food security, food self-sufficiency ratio, model project of income compensation for rice farmers, income compensation system for farming households

〈参考文献〉

- 〔（専門家の見方）戸別補償で経営の自由増す 生源寺真一・東京大学教授〕『日本経済新聞（Web刊）』2010年7月25日、<http://www.nikkei.com/news/category/related-article/tc/g=96959996889DE3E3E4E2EBE3E1E2E0E6E2E5E0E2E3E2869195E2E2E2>。
- 〔戸別所得補償の差額補てんの財源は 財務相予算内で対応可能〕『日本経済新聞（Web刊）』2010年8月5日、<http://www.nikkei.com/news/category/related-article/tc/g=96959996889DE3E0E0E1E0EBE4E2E2E6E2EAE0E2E3E29FE3E2E6E2E2>。
- 〔戸別補償の憂うつ政策転換に揺れる（1）〕『日本経済新聞（Web刊）』2010年5月3日、<http://www.nikkei.com/news/category/related-article/tc/g=96958A9C93819FE0E0EA E2E2E68DE0EAE2E6E0E2E3E2819A93E2E2E2>。
- 〔政府戸別補償で農家支援 競争力向上は期待薄く 価格への影響不透明〕『日本経済新聞（Web刊）』2010年7月25日、<http://www.nikkei.com/news/category/related-article/tc/g=96959996889DE3E3E4E2EAE0E6E2E5E0E2E3E2869195E2E2E2>。
- 赤松農林水産大臣談話「農業の立て直しと食と地域の再生に向けて」2009年12月22日、http://www.maff.go.jp/j/seisaku/kobetu_hosyo/pdf/danwa.pdf。
- 農林水産省「23年度概算要求資料－農業者戸別所得補償制度概算要求の骨子」2010年8月31日、http://www.maff.go.jp/j/seisaku/kobetu_hosyo/pdf/h23_gaisan_kossi.pdf。
- _____「食料・農業・農村基本計画」（2010年）、http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/kihon_keikaku_22.pdf。
- _____「食料・農業・農村基本計画」（2005年）、http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/20050325_honbun.pdf。
- _____「食料自給率50%が達成された場合の財政負担試算」（2010年）、http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/zaisei_hutan.pdf。
- _____「食料自給率の推移」（2010年）、http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/santei_data.pdf。
- _____「平成23年度農林水産予算概算要求の概要」（2010年）、<http://www.maff.go.jp/j/press/kanbo/yosan/pdf/100831-01.pdf>。
- _____『食料・農業・農村白書（平成22年版）』（佐伯印刷、2010年）。
- 本間正義『現代日本農業の政策過程』（慶応義塾大学出版会、2010）。
- 山下一仁『農業ビッグバンの経済学』（日本経済新聞出版社、2010年）。

